92-07247/

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire

Introduction 1

L'accroissement de la productivité et la formation 2

Principes stratégiques pour la formation professionnelle 8

La politique fédérale en matière de formation 10

Principales conclusions et recommandations 15

Annexe : La planification de l'emploi

Sommaire

Un soutien public adéquat et efficace à la formation de la part du gouvernement aura de profondes répercussions sur la capacité d'adaptation et de croissance concurrentielle de l'économie canadienne dans les années à venir. Les changements que le gouvernement du Canada entend apporter à ses politiques de formation, ainsi que la réduction du financement de la formation, pourraient modifier sensiblement la capacité des provinces de faire face à leurs responsabilités dans le domaine de l'éducation et de la formation.

L'accroissement de la productivité et la formation

La piètre performance du Canada en matière de productivité est bien documentée : depuis 1950, nous avons fait un peu mieux que les États-Unis mais nous venons bien après le Japon, l'Allemagne de l'Ouest, la France et même le Royaume Uni. Ce n'est qu'en nous engageant vigoureusement à amener notre productivité à un niveau concurrentiel que nous pourrons en tant que nation marchande assurer à tous les Canadiens un revenu équitable et améliorer la situation de l'emploi. Une stratégie d'ensemble en matière de productivité exige que l'on reconnaisse de façon bien plus explicite et vigoureuse que la qualité de nos ressources humaines est le facteur déterminant d'une expansion économique concurrentielle.

De la qualité de la main-d'oeuvre dépend dans une très large mesure l'aptitude de l'économie à soutenir la concurrence. Vu les tendances économiques, qui indiquent que la main-d'oeuvre devient une ressource de plus en plus chère, et les tendances démographiques, il nous faudra relever des défis considérables pour créer et maintenir une main-d'oeuvre de qualité supérieure au Canada. Nous compterons plus que jamais sur l'adaptation et le recyclage des travailleurs adultes.

Cependant, on a très longtemps négligé la formation en Amérique du Nord. De maints exemples démontrent la nécessité de former et de recycler les travailleurs, ainsi que l'absence au Canada de programmes appropriés pour y arriver. Les forces qui s'exercent à l'échelle mondiale exigent adaptation et innovation : la formation professionnelle deviendra un élément clé si nous voulons être à même de satisfaire à ces exigences. La formation sera également tout aussi importante comme moyen de garantir l'investissement et la croissance économique.

Principes stratégiques pour la formation professionnelle

Les défis de l'avenir, doublés de l'insuffisance des investissements stratégiques consacrés à la formation professionnelle, mettent en relief le besoin de mesures cohérentes et concertées.

Les quatre objectifs de base suivants devraient favoriser la cohésion des efforts futurs du Canada en faveur de la formation professionnelle :

- Nous devons concevoir et soutenir un système de formation de niveau international qui puisse rivaliser avec celui de nos concurrents, tant sur le plan de la qualité que du taux de participation.
- La formation doit faire sans équivoque partie intégrante de nos objectifs de développement industriel.
- Nous devons garantir à chacun des chances égales de bénéficier d'une formation de qualité, et ce, quel que soit le type d'entreprise ou la région où il se trouve.
- Nous devons entreprendre cette tâche importante en faisant preuve d'un sens plus pratique de la collaboration au sein du fédéralisme.

La politique fédérale en matière de formation

Dans *Planification de l'emploi,* le gouvernement fédéral envisage un remaniement important de ses activités, remaniement dont les répercussions risquent d'être inacceptables pour la gestion, le financement et la prestation de la formation dans l'industrie et les établissements d'enseignement au Canada.

Ce qui nous préoccupe dans l'immédiat, c'est que le gouvernement fédéral se propose de réduire son engagement envers la création d'emplois et la formation : de 2,2 milliards de dollars l'année dernière, il passera à 2,1 milliards de dollars cette année puis à 1,9 milliard de dollars l'année prochaine. Les nouvelles propositions fédérales n'offriront pas suffisamment d'encouragements au secteur privé pour l'inciter à assurer la formation, et c'est là un autre sujet de préoccupation. *Planification de l'emploi* traite de façon appropriée de la formation en tant que moyen de faciliter l'accès à l'emploi. Cependant, ce document ne la présente pas comme un outil propre à améliorer la compétitivité.

Les nouveaux programmes offriront à l'entreprise moyenne beaucoup moins d'encouragements à la formation. Par ailleurs, le niveau de ces encouragements ne permettra sans doute pas au secteur privé de surmonter les obstacles qu'il voit à la formation. En outre, il est à prévoir que les stimulants proposés n'atteindront pas les groupes qui en ont le plus besoin : les petites entreprises, les femmes, les personnes handicapées et les autochtones.

Les propositions fédérales ne garantissent aucunement la qualité de la formation. Ce sont nos collèges qui, depuis plus de cinquante ans, assurent la qualité de la formation en élaborant et en approuvant les programmes de formation. La qualité demeure nécessaire et fondamentale si l'on veut garantir aussi bien le perfectionnement du travailleur que l'augmentation du niveau de compétences de l'entreprise.

Principales conclusions

En demandant que le Canada consacre davantage de fonds à la formation professionnelle, l'Ontario part du principe que nous devons améliorer notre performance sur les points suivants :

- les investissements dans les ressources humaines pour stimuler la croissance économique et permettre à chacun de se réaliser;
- la définition des rôles et des responsabilités du secteur public et du secteur privé; et
- la gestion pratique du fédéralisme basé sur la coopération.

Recommandations

1. *Il demeure extrêmement important que les gouvernements fassent preuve de leadership dans le développement de l'économie canadienne. Pour relever les défis qui se posent de nos jours, les gouvernements devraient prendre les devants pour établir des objectifs économiques appropriés sur le plan social et supérieurs du point de vue des industries en matière de formation, de recyclage et de mobilité.*

2. *Étant donné l'importance énormément accrue de la formation dans la politique économique et industrielle globale du Canada, le niveau réel de l'aide financière fédérale doit être maintenu et renforcé.*

3. *Le programme* Planification de l'emploi *ne devrait pas être remanié de façon à donner la préférence à la formation industrielle plutôt qu'à la création d'emplois ou aux programmes d'accès. En fait, la formation devrait constituer une priorité importante et distincte en tant que facteur de développement économique.*

4. *Le secteur privé devrait jouer un plus grand rôle dans la formation et l'établissement des priorités dans nos établissements de formation. Par ailleurs, si le secteur privé est appelé à dispenser des biens publics, il doit dans ce cas recevoir un soutien suffisant du secteur public, en particulier dans des domaines qualitatifs comme la formation à long terme dans des techniques complexes et un meilleur accès à l'emploi pour les personnes défavorisées ou difficiles à employer. De plus, on favoriserait l'économie en mettant sur pied des programmes plus dynamiques et innovateurs visant à encourager la formation au sein de la main-d'oeuvre féminine. Un soutien direct aux efforts accrus du secteur privé en matière de formation devrait devenir un objectif explicite des programmes gouvernementaux afin d'aider à l'investissement, aux rajustements et à l'innovation dans l'industrie.*

5. *Le succès d'une stratégie globale de formation repose en grande partie sur la qualité de la formation générale et professionnelle en établissement. Il se peut que des changements s'imposent pour sensibiliser davantage les établissements d'enseignement aux forces du marché. Toutefois, avant de modifier le système actuel, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient, ensemble, réexaminer la formation professionnelle offerte dans les établissements canadiens et veiller à ce que les changements nécessaires soient effectués tout en préservant la stabilité du système.*

Introduction

Il est à la fois opportun et approprié qu'à la conférence des premiers ministres l'on traite sans plus attendre des priorités et des intentions du gouvernement du Canada au sujet de la formation de la main-d'oeuvre canadienne. Le gouvernement fédéral a non seulement la responsabilité première en matière de création d'emplois mais, ces vingt dernières années, il a également joué un rôle de premier plan dans le financement de la formation en milieu de travail au Canada. Les provinces ne sont pas aussi clairement persuadées que le gouvernement fédéral que ce dernier soit constitutionnellement responsable de la formation, mais elles en sont progressivement venues à compter sur un tel arrangement. Les changements que le gouvernement du Canada entend apporter à ses politiques de formation pourraient modifier sensiblement la capacité des provinces de faire face à leurs responsabilités dans le domaine de l'éducation et de la formation.

Autre point tout aussi important : un soutien public adéquat et efficace à la formation de la part des deux paliers de gouvernement aura de profondes répercussions sur la capacité d'adaptation et de croissance concurrentielle de l'économie canadienne dans les années à venir.

Les gouvernements savent tous pertinemment que la formation de base peut s'avérer utile sur le plan social en ce sens qu'elle peut accroître les chances d'accès à des emplois valables dans notre société. Cette question a été traitée en détail dans le document intitulé *Planification de l'emploi*, que M^{me} Flora MacDonald a présenté au parlement le 28 juin 1985. Ce qui préoccupe le gouvernement de l'Ontario, toutefois, c'est que l'engagement du Canada à l'endroit de la formation n'est toujours pas conçu ni appuyé en tant qu'ingrédient primordial de la prospérité économique.

L'objet du présent document est de contribuer à mieux faire comprendre aux gouvernements et au public l'importance stratégique de l'amélioration des compétences professionnelles. La formation est un élément essentiel dont nous devons tenir compte si nous voulons atteindre l'objectif commun que nous nous sommes donné de rendre notre économie plus innovatrice, plus concurrentielle et plus équitable. Le défi sous-jacent qui nous est lancé est de remédier au faible niveau de productivité au Canada en nous engageant résolument à développer nos ressources humaines.

L'accroissement de la productivité et la formation

Notre échec sur le plan de la productivité

Dans les années 1970, les dévaluations monétaires et les restrictions salariales ont permis au Canada de soutenir la concurrence en matière d'emplois vis-à-vis d'autres pays industrialisés; toutefois, les gouvernements canadiens n'ont pas apporté une attention particulière à notre niveau de productivité inacceptable ou se sont montrés incapables de faire quoi que ce soit à ce sujet. Notre situation actuelle est intolérable si l'objectif que nous recherchons est la croissance réelle de l'économie et du revenu.

La piètre performance du Canada en matière de productivité est bien documentée : depuis 1950, nous avons fait un peu mieux que les États-Unis mais nous venons bien après le Japon, l'Allemagne de l'Ouest, la France et même le Royaume Uni (Tableau 1).

PRODUIT NATIONAL BRUT RÉEL PAR PERSONNE EMPLOYÉE
(pourcentage de l'accroissement annuel moyen) Tableau 1

	1950-81	1965-73	1973-81
États-Unis	1,6	1,6	0,2
Canada	1,9	2,4	0,1
France	4,1	4,6	2,4
Allemagne	4,5	4,3	2,5
Japon	6,3	8,2	2,9
Royaume Uni	2,2	3,2	1,3

Source : Bureau of Labour Statistics des États-Unis

Un tel état de fait est corroboré par la performance du Canada sur le plan de la production horaire dans le secteur de la fabrication (Tableau 2).

PRODUCTION HORAIRE DANS LE SECTEUR DE LA FABRICATION
(indices : 1977 = 100) Tableau 2

	États-Unis	Allemagne de l'Ouest	Royaume Uni	Japon	Canada
1970	79,2	70,9	77,6	61,4	76,8
1975	93,4	89,8	94,5	85,3	91,0
1980	101,7	108,4	99,9	128,6	101,9
1981	104,9	110,3	106,1	135,7	104,0
1982	107,1	111,6	110,9	145,4	101,1
1983	111,6	116,8	118,3	152,8	107,6
1984*	115,6	122,3	123,0	167,4	111,9
Pourcentage de changement 1970-1984	46,0	72,5	58,5	172,6	45,7

*Estimations préliminaires
Source : Department of Labour des États-Unis
Bureau of Labour Statistics, juin 1985

Étant donné que 76 pour cent des exportations canadiennes et 90 pour cent des exportations ontariennes sont destinées au marché des États-Unis, il y a lieu de se préoccuper sérieusement de notre niveau de productivité le plus récent par rapport à celui de nos autres principaux concurrents pour ce très important marché (Tableau 3).

PRODUCTIVITÉ DANS CERTAINS PAYS EN 1984
(Changement (%) par rapport à l'année précédente) Tableau 3

Pays	Production/heure
Canada	4,0
Japon	9,5
France	5,0
Allemagne de l'Ouest	4,7
Italie	6,3
Grande-Bretagne	3,9
Suède	6,8

Source : Bureau of Labour des États-Unis

La productivité : un élément clé du développement économique

Ce n'est qu'en nous engageant vigoureusement à amener notre productivité à un niveau concurrentiel que nous pourrons en tant que nation marchande assurer à tous les Canadiens un revenu équitable et améliorer la situation de l'emploi. Le statu quo est inacceptable parce qu'il nous force à accuser une baisse progressive de notre niveau de vie par rapport aux autres nations dans le seul but de maintenir notre position sur le marché mondial.

Faute d'une politique industrielle et commerciale explicite, le Canada a compté sur une diminution progressive du niveau de vie à l'intérieur de ses frontières afin de soutenir la concurrence et préserver les emplois et les revenus dans son secteur commercial. À lonque échéance, ce n'est que grâce à une productivité supérieure que le commerce extérieur peut accroître la richesse du pays. De plus, si nous n'augmentons pas notre revenu national, les changements économiques n'entraîneront pas d'augmentation du revenu personnel ni des ressources publiques nécessaires pour atteindre nos objectifs sociaux.

Afin de maintenir un accord général entre les Canadiens à l'endroit d'une économie relativement ouverte et diversifiée, nous devons concevoir des politiques économiques qui reposent sur nos points forts. L'Ontario ne saurait proposer que l'on prenne des mesures qui entraînent l'isolement, le manque de souplesse ou encore une planification bureaucratique. C'est une solution de rechange positive que recherchent les Ontariens : un leadership gouvernemental qui mette l'accent sur les facteurs essentiels de production propres à assurer une expansion tangible.

Dans le passé, l'investissement de la part des pouvoirs publics dans l'économie a surtout porté sur l'infrastructure du secteur public et sur la fourniture de capital et d'équipement. En élaborant des politiques économiques, il ne faut ignorer ni négliger ces aspects. Cependant, une stratégie d'ensemble en matière de productivité exige que l'on reconnaisse de façon bien plus explicite et vigoureuse que la qualité de nos ressources humaines est le facteur déterminant d'une expansion économique concurrentielle.

En parlant des conditions propres à assurer la prospérité économique, Adam Smith, un économiste du XVIII[e] siècle, avait fait remarquer que la richesse d'une nation dépend des aptitudes, de la dextérité et du jugement dont elle fait preuve en utilisant sa main-d'oeuvre. Afin de répondre de façon concurrentielle aux problèmes de coût, d'adaptation et de mobilité dans notre économie, nous avons intérêt à mettre l'accent sur l'amélioration des compétences humaines.

L'économie canadienne doit pouvoir compter sur l'excellence dans toutes les composantes de sa base industrielle. Elle doit pouvoir s'appuyer en particulier sur une main-d'oeuvre dont la formation est sans égale.

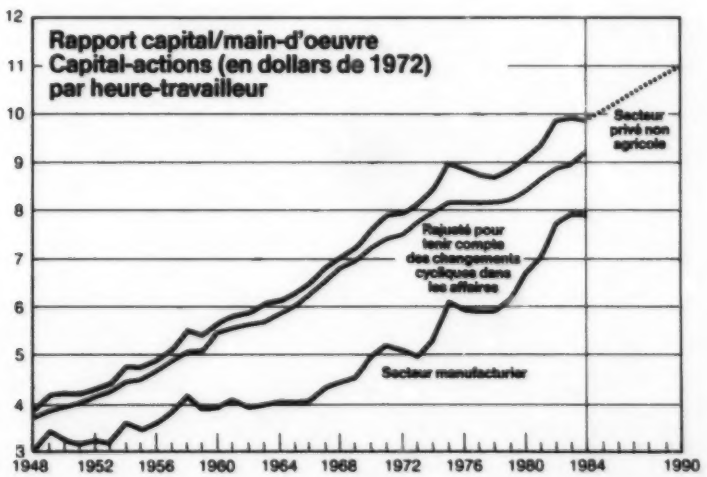
Changements fondamentaux sur le marché

La capacité du secteur privé de considérer la main-d'oeuvre comme un agent de développement économique dépend dans une large mesure du coût de la main-d'oeuvre par rapport à celui du capital. Si l'objectif que nous recherchons est d'éliminer le chômage, il importe de reconnaître que des changements fondamentaux se sont produits dans l'utilisation relative de la main-d'oeuvre et du capital : une étude effectuée récemment par le Conference Board indique qu'aux États-Unis le rapport capital/main-d'oeuvre dans le secteur non agricole a plus que doublé ces trente dernières années (Graphique 1). Dans ses projections jusqu'en 1990, le Conference Board prévoit une augmentation progressive de ce rapport aux États-Unis.

Un phénomène sous-jacent à cette tendance est également le changement important dans le coût relatif de la main-d'oeuvre et du capital, la main-d'oeuvre devenant la ressource la plus chère (Graphique 2). Les données et les perspectives pour le Canada ne sont peut-être pas exactement les mêmes, mais on peut raisonnablement supposer que le changement s'opère dans la même direction.

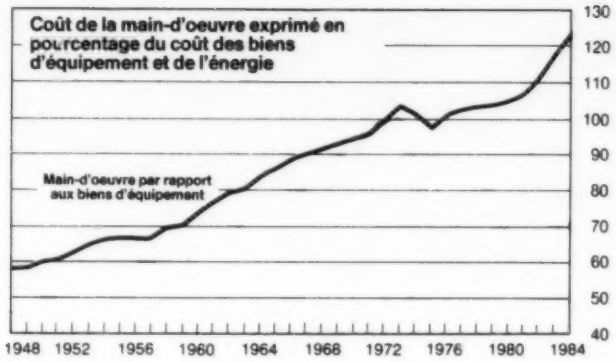
Graphique 1

Source : The U.S. Economy to 1990
The Conference Board, 1985



Graphique 2

Source : The U.S. Economy to 1990
The Conference Board, 1985



Il serait préférable cependant, tant sur le plan social que sur le plan économique, d'avoir recours à des politiques équilibrées qui augmenteraient *à la fois* la productivité de la main-d'oeuvre et celle du capital, que de compter davantage sur le capital pour résoudre ce problème apparent.

Dans le processus de production, c'est la main-d'oeuvre qui compte pour la plus grande partie des frais d'exploitation. De sa qualité dépend dans une très large mesure l'aptitude de l'entreprise à soutenir la concurrence. Malgré la révolution technologique des cinquante dernières années, on estime qu'au moins 50 pour cent de l'augmentation de la productivité dans les entreprises et les industries américaines depuis 1929 sont attribuables aux ressources humaines. Vu le potentiel qu'elle représente, nous devrions accorder toute l'attention nécessaire à cette immense ressource.

Les tendances démographiques sous-jacentes intensifieront les pressions qu'exerce la concurrence. Elles indiquent que nous devons mettre davantage l'accent sur la formation et le recyclage et que nous devons moins compter désormais sur l'immigration et l'apport de jeunes qui viennent de terminer leurs études. On estime que 90 pour cent des personnes qui feront partie de la population active en 1990, et 75 pour cent de ces personnes en l'an 2000, en font déjà partie. À mesure qu'un nombre moins élevé de jeunes et d'immigrants qui ont reçu une formation spécialisée rejoignent les rangs de la population active, l'économie devra compter plus que jamais sur le fait que les travailleurs adultes devront s'adapter et se recycler.

Le niveau de formation et d'instruction de la main-d'oeuvre est un facteur déterminant dans l'introduction de la technologie, la conception de nouveaux produits, la mise en oeuvre de nouveaux procédés industriels et le rendement du capital. Nos concurrents comprennent de mieux en mieux que tous ces éléments doivent intervenir dans le processus d'investissement.

Au Japon, par exemple, la société de télégraphe et de téléphone estime que 240 000 de ses 312 000 salariés s'inscrivent chaque année à des programmes éducatifs financés par la compagnie. Hitachi Ltd. consacre plus de 83 millions de dollars (U.S.) à l'éducation de ses salariés, chiffre équivalant aux deux tiers environ de ses frais de publicité. Fait tout aussi important, les sociétés japonaises ne sont généralement pas portées à réduire leurs dépenses de recherche et de développement ou de formation, même en période de difficultés financières.

Insuffisance de la formation au Canada

Le *Forum européen de management* donne au Canada "une note à peine passable" pour la formation professionnelle. Il signale que si le Canada se classe second parmi les pays industrialisés pour les dépenses d'éducation par habitant, il ne vient en revanche qu'en 10e position pour la formation professionnelle, avec une note de 55,81 sur 100. Circonstance aggravante, alors que les Canadiens se classent sixièmes sur le plan de la main-d'oeuvre qualifiée, ils ne sont plus qu'en 19e position quand il s'agit d'être prêts à déménager et à se recycler. Cet organisme souligne très justement que le Canada se heurtant de plus en plus à la concurrence de pays où la main-d'oeuvre est bon marché et la croissance démographique en plein essor, c'est le niveau d'instruction, la formation technique, les compétences, la motivation et la mobilité qui revêtent le plus d'importance.

Ces statistiques peuvent paraître inquiétantes et pourtant notre niveau de formation professionnelle est probablement sensiblement surestimé étant donné l'importance exceptionnelle au Canada du secteur public et de celui des services, où la formation sur le tas est proportionnellement beaucoup plus fréquente. D'après un sondage de la Commission ontarienne de la main-d'oeuvre, en Ontario, le pourcentage de salariés participant à des programmes de formation et de perfectionnement est de deux à trois fois plus élevé dans l'administration publique que dans le secteur de la fabrication.

La même étude montre que non seulement le nombre d'Ontariens qui bénéficient d'une formation professionnelle est faible, mais encore que les chiffres portant sur le *degré* de formation dont ces personnes bénéficient ne sont guère brillants non plus : 75% au moins des stages de perfectionnement des salariés durent moins de deux semaines, et 2,5% seulement des personnes en question sont inscrites à des programmes d'une durée supérieure à un an.

L'insuffisance de la formation au Canada se manifeste aussi dans le fait que les femmes ne représentent qu'environ le quart des participants aux programmes fédéraux de formation. En 1983-1984, les femmes représentaient 26,6 pour cent et 24,3 pour cent de tout l'effectif des programmes de formation en établissement et de formation industrielle générale, respectivement. Ces proportions baissent considérablement chez les femmes mariées et celles qui ont des enfants à charge.

La formation en tant qu'investissement

Les forces qui s'exercent à l'échelle mondiale exigent adaptation et innovation. Le virage technologique est nécessaire, souhaitable et inévitable. La formation professionnelle va devenir un élément crucial si l'on veut réussir à prendre ce virage, parce que les travailleurs qui possèdent des aptitudes transférables sont plus polyvalents et plus à même de s'adapter à l'évolution technologique.

La formation est tout aussi importante comme moyen de garantir investissement et création d'emplois. Le fait d'avoir accès à des programmes de formation et de disposer de travailleurs qualifiés pèse lourd dans les décisions d'investissements. General Motors, par exemple, a préféré le Tennessee à 1 000 autres sites possibles, répartis dans 38 États, pour sa nouvelle usine d'automobiles Saturn, en citant, entre autres facteurs, l'adoption par cet État de réformes radicales de l'éducation. L'Indal Tool Corporation a implanté son exploitation à Elgin (Illinois) parce que le collège communautaire local pouvait offrir la formation professionnelle voulue. Cette société a déclaré que, parmi tous les éléments qui avaient déterminé le choix de l'emplacement, l'existence d'une formation "sur mesure" avait été le plus important dans sa décision. De plus, le fait pour une localité de pouvoir offrir une formation professionnelle joue un rôle crucial dans sa capacité de retenir les industries existantes et de les encourager à investir et à se développer.

La croissance que permettent l'innovation et l'évolution technologique ainsi que l'utilisation plus productive des capitaux et de la main-d'oeuvre profiteront à tous. De tout temps, c'est essentiellement grâce aux gains de productivité, et non aux programmes de redistribution du revenu, que les travailleurs ont réussi à augmenter leur revenu. Les politiques gouvernementales qui promettaient à chacun sa part, tout en négligeant la productivité de la main-d'oeuvre, n'ont pas été efficaces. Si nous voulons assurer une distribution équitable des bienfaits du changement, notre premier souci doit être d'aider les travailleurs à accroître leur productivité. À cet égard, l'investissement dans les ressources humaines est en accord avec les objectifs sociaux et avec une bonne politique économique.

Principes stratégiques pour la formation professionnelle

Les défis de l'avenir, doublés de l'insuffisance des investissements stratégiques consacrés à la formation professionnelle, mettent en relief le besoin de mesures cohérentes et concertées. L'urgence et l'importance de ces problèmes nécessitent des mesures bien pensées, reposant sur des principes stratégiques. Nous devons être capables de planifier, de prendre des décisions et d'établir des priorités parmi diverses lignes de conduite possibles. Sans principes stratégiques, nous courons en effet le risque de nous enliser en prenant des mesures palliatives et inadéquates.

Les quatre objectifs de base suivants devraient favoriser la cohésion des efforts futurs du Canada en faveur de la formation professionnelle :

- Nous devons concevoir et soutenir un système de formation de niveau international qui puisse rivaliser avec celui de nos concurrents, tant sur le plan de la qualité que du taux de participation.
- La formation doit faire sans équivoque partie intégrante de nos objectifs de développement industriel.
- Nous devons garantir à chacun des chances égales de bénéficier d'une formation de qualité, et ce, quel que soit le type d'entreprise ou la région où il se trouve.
- Nous devons entreprendre cette tâche importante en faisant preuve d'un sens plus pratique de la collaboration au sein du fédéralisme.

Si notre objectif est d'être compétitifs, nous devons voir au-delà de la pénurie de main-d'oeuvre spécialisée dans notre structure industrielle actuelle et fixer des buts de formation pour assurer une amélioration sensible de la productivité de notre économie. Il nous faut reconnaître le fossé qui existe entre ce que nous devons réaliser et ce que nous faisons et nous employer à le combler. Nous devons ensuite mettre au point un système qui convienne au Canada, tout en répondant à l'évolution des débouchés et de la demande dans l'économie mondiale. Les pouvoirs publics doivent répondre de la prise en considération de ces buts : pour les atteindre, le système doit être convenablement financé et suffisamment souple.

Pour être efficace, un système de formation doit non seulement être prioritaire pour le gouvernement, mais l'être tout autant pour le secteur privé. Pour mettre au point leurs programmes, les pouvoirs publics doivent donc consulter les employeurs et les syndicats pour mieux connaître leurs besoins, leurs difficultés et leurs intérêts. Si nous voulons que nos entreprises changent leurs habitudes et contractent de nouvelles obligations sociales, il faut leur offrir des stimulants appropriés et réalistes.

Une stratégie de formation compétitive doit être formulée en fonction d'objectifs économiques : viser non une création temporaire d'emplois mais une croissance permanente de l'emploi. Ce principe n'est d'ailleurs pas en contradiction avec les objectifs communautaires d'égalité et d'épanouissement individuel que nous poursuivons de longue date. Il faut des mesures d'encouragement souples pour donner à tous les groupes des chances égales. Offrir des possibilités de formation valable aux femmes, aux jeunes, aux travailleurs plus âgés, aux autochtones et aux handicapés est un bon investissement du point de vue économique.

Il faut en outre offrir des stimulants appropriés au secteur de la petite entreprise, qui emploie la plupart de la population active. De plus, pour garantir la qualité de la formation et la possibilité d'en bénéficier dans toutes les régions du pays, le vaste réseau de collèges et d'établissements de formation du Canada doit constituer l'élément central d'un programme complet de formation.

Pour égaler l'efficacité des systèmes de formation en place dans des pays au régime politique centralisé, comme le Japon et la Suède, le fédéralisme canadien doit devenir plus à même d'assurer cette formation. C'est ensemble que les gouvernements doivent s'acquitter de cette tâche prioritaire : notre pays ne peut se permettre de les voir prendre isolément des mesures qui risquent de faire double emploi. Nos gouvernements doivent clarifier leurs engagements et leurs rôles respectifs. La Constitution certes, mais aussi le bon sens et la compétence doivent guider la manière dont ils assument leurs responsabilités.

La politique fédérale en matière de formation

Le gouvernement fédéral envisage un remaniement important de ses activités, remaniement dont les répercussions risquent d'être inacceptables pour la gestion, le financement et la prestation de la formation dans l'industrie et les établissements d'enseignement au Canada. Tout en affirmant dans le présent document que les programmes de formation de base proposés dans *Planification de l'emploi* (voir l'annexe) ne satisfont pas aux principes qui viennent d'être énoncés, nous devrions présumer qu'ils sont susceptibles d'être modifiés. En outre, n'allons pas croire que les interventions provinciales soient adéquates. Cet exposé et les recommandations qui l'accompagnent sont présentés dans l'espoir qu'ensemble, et dans nos propres sphères d'influence, nous entreprendrons activement des réformes plus en profondeur.

Coupures dans les programmes fédéraux de formation

Tout en critiquant fortement dans *Planification de l'emploi* les programmes antérieurs de création d'emplois et de formation, le gouvernement fédéral se propose de réduire son engagement global dans ces deux domaines : de 2,2 milliards de dollars l'année dernière, il passera à 2,1 milliards de dollars cette année puis à 1,9 milliard de dollars l'année prochaine. Le gouvernement fédéral a mis fin à ses deux programmes de formation industrielle — la Formation générale dans l'industrie et la Formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisés — et les remplacera par deux nouveaux programmes :

- *Acquisition de compétences,* qui vise les travailleurs dont l'emploi est menacé par les changements survenus dans la technologie et les conditions économiques. Il prévoit des congés de formation à plein temps ou à temps partiel, ainsi que des subventions fédérales pour les frais de formation et les salaires.
- *Pénurie de main-d'oeuvre spécialisée,* qui vise à remédier dans une certaine mesure à la grave pénurie actuelle (et à prévenir une grave pénurie éventuelle dans certains secteurs) de main-d'oeuvre spécialisée en offrant aux travailleurs une formation spécialisée. Les salaires des employés et les frais de formation sont remboursés en partie aux employeurs pendant la période de formation.

Le tableau ci-dessous indique la réduction du financement de la formation industrielle (Tableau 4).

PROGRAMMES DE FORMATION INDUSTRIELLE, CANADA
(en millions de dollars) Tableau 4

	1984/85	1985/86
FMPMS	82,1	–
FGI	105,7	–
Acquisition de compétences	–	100
Pénurie de main-d'oeuvre spécialisée	–	50
TOTAL	187,8	150*

*Comprend les dépenses engagées dans le FMPMS et le FGI lors de l'élimination graduelle de ces programmes.
Source : *Planification de l'emploi*

Encouragements insuffisants au secteur privé

Si *Planification de l'emploi* exprime des inquiétudes au sujet de la formation dans le secteur privé, les encouragements envisagés dans *Acquisition de compétences* et *Pénurie de main-d'oeuvre spécialisée* pourraient bien empirer les choses. Par exemple :

- les salaires actuellement subventionnés à 50 pour cent pendant la formation sur le tas les deux premières années ne le seraient désormais qu'à 25 pour cent;
- un plafond de 350 $ par semaine doit être établi pour les subventions aux salaires pendant la formation sur le tas et à l'extérieur; et
- s'il est vrai que la prolongation de la période de formation subventionnée — qui passe de deux à trois ans — profitera à quelques entreprises, il n'en reste pas moins que les subventions versées les deux premières années ont été réduites. De plus, en éliminant les subsides aux programmes de formation de moins de trois semaines, le gouvernement fédéral se retire d'un programme pourtant très populaire parmi les petites entreprises.

On assisterait donc à une réduction considérable des encouragements à l'entreprise moyenne dans le domaine de la formation.

Le rapport de 1980, intitulé *Barriers to Employer Sponsored Training in Ontario,* attirait l'attention sur les causes de la résistance des employeurs à la formation sur le tas. Les motifs suivants étaient invoqués :

- un profit insuffisant par rapport aux investissements (71%);
- une entrave aux activités de production (71%);
- les coûts que représentent les travailleurs en cours de formation (67%);
- les frais d'administration (56%).

Le système actuel d'encouragements au secteur privé pour la formation de capital et le perfectionnement de la main-d'oeuvre semble favoriser le capital. D'après les statistiques mentionnées précédemment, la main-d'oeuvre est devenue plus chère que les capitaux et cette tendance va sans doute se maintenir. En outre, les charges imposées par le gouvernement ne favorisent pas l'emploi de la main-d'oeuvre.

Si les gouvernements veulent aider le secteur privé à surmonter les obstacles qu'il voit à la formation, accroître la formation assurée par les entreprises et en accélérer le rythme, les encouragements à la formation devraient être à l'avenir plus considérables qu'ils ne l'ont été jusqu'à présent. Cet argument est d'autant plus valable si l'intensité de la formation visée par les gouvernements doit dépasser ce qu'il est rationnellement économique pour les entreprises d'assurer par elles-mêmes, c'est-à-dire si la formation assurée par le secteur privé représente en partie un bien public et non pas uniquement un bien privé.

La mobilité relative de la main-d'oeuvre et des capitaux présente un paradoxe. Une fois qu'un investissement est fait, la main-d'oeuvre devient l'actif mobile. Une fois qu'une machine est achetée, ou qu'un bâtiment est construit, l'entreprise a un élément d'actif relativement sûr qu'elle possède désormais et dont elle peut faire ce qu'elle veut. En investissant dans le perfectionnement de la main-d'oeuvre, on risque d'augmenter la mobilité d'une ressource déjà mobile. L'entreprise prend donc, dans un certain sens, plus de risques lorsqu'elle investit dans des ressources humaines que lorsqu'elle investit en immobilisations. Lorsqu'il offre un soutien au perfectionnement de la main-d'oeuvre ou à l'acquisition d'immobilisations, le gouvernement doit tenir compte de ces risques pour les employeurs.

Le peu d'enthousiasme de la part du gouvernement fédéral à fournir davantage de fonds pour la formation traduit peut-être un certain optimisme béat à l'égard de ce qui se fait en ce moment. En décembre, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration prétendait "qu'environ la moitié des entreprises qui emploient vingt personnes ou plus assuraient la formation de leur personnel sans aide financière". Si cela est exact et si la formation professionnelle actuellement dispensée est suffisante, il est alors logique que l'aide publique diminue.

Toutefois, 90 pour cent des entreprises emploient moins de vingt personnes. En outre, l'enquête effectuée par la Commission ontarienne de la main-d'oeuvre auprès d'entreprises le plus susceptibles de participer à des programmes de formation révèle qu'en 1984, celles qui avaient entre vingt et cent employés étaient au mieux ***moitié moins*** susceptibles d'offrir des programmes de formation que les gros employeurs; qui plus est, la proportion de leurs employés qui participaient à ces programmes était ***inférieure de plus de la moitié*** à celle des grandes entreprises.

De plus, les encouragements financiers à la formation intensive dans le cadre de la Formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée et de la Formation générale dans l'industrie ne semblent pas avoir donné les résultats escomptés. L'année dernière en Ontario, seulement 26,3 pour cent et 11,6 pour cent des entreprises ayant 500 employés ou plus ont fait appel respectivement au FMPMS et au FGI. Les entreprises ayant 20 employés ou moins y ont participé dans une proportion de 1 et 5 pour cent respectivement.

Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration a eu l'honnêteté d'admettre le rapport entre le soutien financier et la qualité de la formation dans le document d'étude intitulé *Formation* publié en décembre dernier par ce ministère, où l'on peut lire que l'intensité de la formation dans l'industrie baisse nettement pendant les dépressions cycliques. Cette baisse, toujours selon le document, présente un contraste marqué avec le taux de participation aux programmes de formation des établissements postsecondaires, qui a augmenté lors de la dernière récession. Il conclut qu'*une plus grande stabilité dans la formation industrielle semblerait désirable en principe, bien qu'il puisse être difficile de trouver, pour l'encourager, des moyens qui tiennent compte des compressions budgétaires.*

Même si le document *Planification de l'emploi* prétend que la formation doit mieux correspondre aux conditions du marché, le programme qu'il propose est peut-être plus restrictif. Contrairement au programme antérieur, dont l'envergure était illimitée, *Acquisition de compétences* peut être restreint à certains métiers et semble limité aux travailleurs dont l'emploi risque d'être éliminé par les changements technologiques. On semble généralement ignorer le rôle de la formation dans l'augmentation de la compétitivité et de la productivité des employés.

Les mesures prévues pour les groupes ayant des besoins spéciaux dans *Planification de l'emploi* sont moins généreuses que celles prises précédemment. Le gouvernement fédéral remboursera désormais jusqu'à 10 000 $ à un employeur pour l'acquisition d'équipement destiné à modifier les installations en vue de former des travailleurs handicapés. Auparavant, l'employeur recevait des subventions supplémentaires. En ce qui concerne les autochtones, leur salaire intégral était remboursé jusqu'à concurrence de 350 $ par semaine; les subventions aux salaires étaient de 80 pour cent pour les travailleurs handicapés et de 75 pour cent pour les femmes qui suivaient une formation dans des métiers réservés traditionnellement aux hommes.

Si des encouragements ne sont pas versés directement à ces catégories de personnes, leur capacité de participer à des programmes de formation dans l'industrie s'en trouvera considérablement réduite. Une subvention d'immobilisation versée à un employeur peut se révéler profitable dans certains cas mais ne peut pas remplacer des encouragements globaux et flexibles.

La qualité, une question négligée

Si nous visons à une formation de niveau international, cela exige des encouragements et un niveau de soutien gouvernemental correspondants. Il ne faut pas cependant perdre de vue le rôle des établissements de formation ni la responsabilité qui incombe aux provinces de veiller à ce que les particuliers et le pays tout entier en aient pour leur argent. Sur ces deux points, *Planification de l'emploi* soulève des questions sérieuses pour l'Ontario.

Planification de l'emploi essaie bien d'encourager la formation sur le tas mais passe sous silence la question de la qualité de la formation qui sera dispensée. On peut y lire qu'il sera permis aux employeurs de mettre en place leurs propres programmes de formation mais on n'y trouve rien sur le rôle que doivent nécessairement jouer les provinces dans un domaine aussi important que celui-ci.

Il ne s'agit pas simplement ici de savoir de qui relève cette question : elle touche en fait tout le monde. Ce sont nos collèges qui, depuis plus de cinquante ans, assurent la qualité de la formation en élaborant et en approuvant les programmes de formation. La qualité demeure nécessaire et fondamentale si l'on veut garantir aussi bien le perfectionnement du travailleur que l'augmentation du niveau de compétences de l'entreprise.

En outre, le gouvernement fédéral a fait savoir qu'il avait l'intention d'éliminer graduellement les programmes établis en vertu de la *Loi nationale sur la formation* et de transférer les fonds qui leurs étaient consacrés à la formation professionnelle en établissement, dans le cadre des six programmes de *Planification de l'emploi*. S'il est vrai que la *Loi nationale sur la formation* n'est pas irremplaçable, il n'en reste pas moins qu'elle a fourni des mécanismes officiels qui ont permis aux provinces et aux collèges de procéder à une planification financière bien avant le début de l'année scolaire.

Si ce sont les employeurs qui achètent des programmes de formation en établissement de leur propre initiative au lieu de le faire par l'intermédiaire du gouvernement qui, lui, les achète en bloc, les collèges seront bien moins en mesure de prévoir la demande. Leur capacité d'innover et d'introduire en temps voulu les nouveaux programmes nécessaires s'en trouvera réduite.

Principales conclusions et recommandations

En demandant que le Canada consacre davantage de fonds à la formation professionnelle, l'Ontario part du principe que nous devons améliorer notre performance sur les points suivants :

- les investissements dans les ressources humaines pour stimuler la croissance économique et permettre à chacun de se réaliser;
- la définition des rôles et des responsabilités du secteur public et du secteur privé; et
- la gestion pratique du fédéralisme basé sur la coopération.

S'il est vrai que le gouvernement du Canada doit faire face aux mêmes compressions budgétaires que tous les autres gouvernements, il doit néanmoins se rendre compte que bien des éléments classés dans les catégories "dépenses" ou "coûts sociaux" sont en fait des investissements indispensables dans les ressources humaines. Le programme *Planification de l'emploi* se dirige vers le financement pluriannuel et prévoit un rajustement de 25 pour cent dans le financement de chacun des six programmes dans chaque province. Toutefois, la place qu'il occupe dans le budget fédéral ne cadre pas avec les besoins du Canada et il passe sous silence la question importante du rôle des provinces.

L'éducation, tout comme le transport et d'autres services publics, est considérée comme un facteur déterminant du développement économique. Pourtant, au Canada, la formation professionnelle n'a été vue comme un instrument important dans aucune stratégie économique globale. À mesure que le coût absolu de la technologie baisse, que l'immigration et la population active se stabilisent et que le coût du développement des ressources humaines augmente, la formation professionnelle ne peut pas faire figure de cousin pauvre à côte de l'expansion du capital dans la modernisation de nos industries.

L'Ontario ne demande pas que le gouvernement fédéral se retire du secteur de la formation professionnelle en vertu de la primauté de la compétence provinciale dans le domaine de l'éducation en général. Pourtant, il serait logique de respecter la Constitution. Ce qu'il faut au Canada, c'est que les onze paliers supérieurs de gouvernement établissent ensemble une stratégie nationale de formation professionnelle, dans le cadre de la Constitution.

Recommandations

1. ***Il demeure extrêmement important que les gouvernements fassent preuve de leadership dans le développement de l'économie canadienne. Pour relever les défis qui se posent de nos jours, les gouvernements devraient prendre les devants pour établir des objectifs économiques appropriés sur le plan social et supérieurs du point de vue des industries en matière de formation, de recyclage et de mobilité.***

2. *Étant donné l'importance énormément accrue de la formation dans la politique économique et industrielle globale du Canada, le niveau réel de l'aide financière fédérale doit être maintenu et renforcé.*

3. *Le programme* Planification de l'emploi *ne devrait pas être remanié de façon à donner la préférence à la formation industrielle plutôt qu'à la création d'emplois ou aux programmes d'accès. En fait, la formation devrait constituer une priorité importante et distincte en tant que facteur de développement économique.*

4. *Le secteur privé devrait jouer un plus grand rôle dans la formation et l'établissement des priorités dans nos établissements de formation. Par ailleurs, si le secteur privé est appelé à dispenser des biens publics, il doit dans ce cas recevoir un soutien suffisant du secteur public, en particulier dans des domaines qualitatifs comme la formation à long terme dans des techniques complexes et un meilleur accès à l'emploi pour les personnes défavorisées ou difficiles à employer. De plus, on favoriserait l'économie en mettant sur pied des programmes plus dynamiques et innovateurs visant à encourager la formation au sein de la main-d'oeuvre féminine. Un soutien direct aux efforts accrus du secteur privé en matière de formation devrait devenir un objectif explicite des programmes gouvernementaux afin d'aider à l'investissement, aux rajustements et à l'innovation dans l'industrie.*

5. *Le succès d'une stratégie globale de formation repose en grande partie sur la qualité de la formation générale et professionnelle en établissement. Il se peut que des changements s'imposent pour sensibiliser davantage les établissements d'enseignement aux forces du marché. Toutefois, avant de modifier le système actuel, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient, ensemble, réexaminer la formation professionnelle offerte dans les établissements canadiens et veiller à ce que les changements nécessaires soient effectués tout en préservant la stabilité du système.*

Annexe : La planification de l'emploi

Historique

Dans son *Exposé économique* de novembre 1984, M. Michael Wilson, ministre fédéral des Finances, annonçait la création d'un fonds d'un milliard de dollars consacré aux initiatives fédérales en matière de formation professionnelle et de développement de l'emploi pour l'exercice 1985-1986. Le point crucial de cette initiative était un processus de consultation entre le ministre fédéral de l'Emploi et de l'Immigration, M^me^ Flora MacDonald, et ses homologues provinciaux.

À la conférence des premiers ministres sur l'économie, qui s'est tenue à Regina en février 1985, le gouvernement annonçait son intention de consacrer 900 millions de dollars (et non un milliard, comme il se l'était proposé à l'origine) en 1985-1986 aux six programmes de la nouvelle stratégie de développement du marché de la main-d'oeuvre. Sur ce montant, 205 millions de dollars devaient être consacrés aux programmes d'emplois d'été pour les jeunes, ce qui laissait 695 millions de dollars pour la stratégie.

Dans le budget fédéral de mai 1985, M. Michael Wilson annonçait que le même montant de 900 millions de dollars irait à la stratégie de développement du marché de la main-d'oeuvre en 1986-1987.

Le 28 juin 1985, M^me^ Flora MacDonald annonçait au Parlement la *Planification de l'emploi*. Cette initiative regroupe en un seul programme toutes les activités du gouvernement fédéral en matière de création d'emplois et de formation — les six volets de la stratégie de développement du marché de la main-d'oeuvre, la formation en établissement et les programmes existants. En outre, le gouvernement fédéral faisait part de son intention de réduire son engagement global dans la création d'emplois et la formation qui, de 2,2 milliards de dollars l'année dernière, passerait à 2,1 milliards cette année, puis à 1,9 milliard l'année prochaine.

Les six programmes

ACQUISITION DE COMPÉTENCES est un programme qui vise les travailleurs dont l'emploi est menacé par les changements survenus dans la technologie et les conditions économiques. Il prévoit des congés de formation à plein temps ou à temps partiel, ainsi que des subventions fédérales pour les frais de formation et les salaires.

PÉNURIE DE MAIN-D'OEUVRE SPÉCIALISÉE est un programme qui vise à remédier dans une certaine mesure la grave pénurie actuelle (et à prévenir une grave pénurie éventuelle dans certains secteurs) de main-d'oeuvre spécialisée en offrant aux travailleurs une formation spécialisée. Les salaires des employés et les frais de formation sont remboursés en partie aux employeurs pendant la période de formation.

DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI vise à améliorer les chances d'emploi des chômeurs depuis longtemps sans travail. Une combinaison de subventions aux salaires et d'allocations pour les dépenses d'immobilisations et de formation peuvent être versées aux employeurs.

INTÉGRATION PROFESSIONNELLE aidera les jeunes et les femmes à passer de l'école ou du foyer au monde du travail. Le programme consistera en projets conçus et administrés par des coordonnateurs.

DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS est un programme qui apporte une aide aux travailleurs des collectivités qui connaissent un taux élevé de chômage, des fermetures d'usines et des mises à pied ou un sérieux déclin économique. L'accent est mis sur les possibilités d'emploi à long terme. Des détails seront donnés sur ce programme en automne.

INNOVATION est un programme qui fournira des fonds sur une base de partage des coûts pour encourager de nouvelles initiatives et des solutions innovatrices aux problèmes du marché de l'emploi. Ce programme donnera une certaine souplesse à la stratégie adoptée pour suivre l'évolution des besoins.